领导者领导力形成与发挥中的品德与法律

萧鸣政　龙凤钊

(北京大学 政府管理学院, 北京　100871)

摘　要: 党的十八届四中全会通过了依法治国的纲领性文件。要依法治国,关键在于依法治吏。治吏之中,品德是基础,法律是关键。领导者及其领导力发挥中的品德与法律作用机制与价值问题、领导者选拔任用与领导权力中的品德要求与法律程序问题、发挥与加强品德与法律在领导干部管理各个环节中的作用问题、与借助法律制度设计与品德素质要求进一步规范与提升领导者的领导权威与领导力等问题、均是治吏中德治与法治并用的核心问题。品德与法律在领导者领导力形成与发挥中的作用机制各具不同,两者相互促进与缺一不可。一方面我们应该借助法律权威与品德的彰显使得领导者具有合法的领导地位与足够权威,给领导者搭建一定的展现平台、社会影响与行为保护;另一方面应该借助法律制度的制约与品德行为的规范作用,使得领导者的领导权威与领导力发挥更为规范、更为合理、更加公益与更加持续。基于德治与法治相结合的领导者领导力建设与提升,是未来中国吏治的发展趋势。

关键词: 领导力;领导人才;品德;法律

中图分类号:D630. 3　　**文献标识码:**A　　**文章编号:**1000-5919(2015)01-0058-09

中国共产党是中国社会主义事业的领导核心,要巩固和加强这个领导核心的力量,就要重视在具体公共行政中加强各级各类领导者领导力的建设问题。本文从规范角度,就法律与品德的两种规范方式来探讨领导者领导力的形成、领导权威以及领导绩效的问题。

十八届四中全会《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》(后文简称《决定》),明确要坚持依法治国和以德治国相结合的原则,在国家治理体系与治理能力建设现代化过程中,要共同发挥法律和道德的作用。必须坚持一手抓法治、一手抓德治,大力弘扬社会主义核心价值观,弘扬中华传统美德,培育社会公德、职业道德、家庭美德与个人品德。那么,具体在公共组织尤其是党政部门的领导者领导力建设中,如何贯彻与落实《决定》的精神,把依法治国的精神与依法治吏的实践相结合,无疑是摆在我们面前的一个重要课题。

一、领导者与领导行为中的法律与品德

领导者是指公共部门(尤指党政部门)中具有领导职务,行使行政管理权力的人员,限于个人领导者而不是非人格化的集体领导。领导力是指领导者对他人的一种影响力;领导行为则是领导者在职权范围内采取的行动,在本文是指与工作相关的行为,而不包括平常生活中的行为。在上述三个基本概念中,核心的就是领导力。领导力包括判断力、控制力、感召力和执行力等,其中主要是控制力和感召力。控制力主要来自职务上的职权,一般来说是一种法律授予的权力;感召力主要来自个人品德等因素,是一种个人威信。权力(power)与权威(authority)既有联系,又有区别。权威一方面是指强制性的影响,把某种意志强加

收稿日期:2014-10-11

作者简介:萧鸣政,男,江西泰和人,北京大学政府管理学院教授。

基金项目:国家社会科学基金重点项目“党政干部选拔作用中的品德测评问题研究”(项目编号:10AZ2004)

于人们头上;另一方面,权威又是以服从为前提的。① 服从可以建立在不同基础之上,有慑于强制、处罚的服从,也有发自内心崇敬和支持的服从。人们对权力的制度性安排的遵守有被迫成分,但是这里对权威的服从则属于认同和拥护。权力与权威的差别在于有无被领导者的内心认同和自觉拥护。这个差别恰恰需要品德的个人魅力来补足。从领导力的形成与发挥的角度看,权威与权力、威信并不是并列的事物,而是“权威 = 权力 + 威信”。在如何成为领导者和如何作出领导行为的依据上,法律和品德在不同的阶段和方面都发挥了规范和调控作用。

本文所称“法律”是广义的“法”(law),而非狭义的“法律”(legal),是指在公共组织管理活动中具有规范功能的所有规则和制度,包括正式制度和非正式制度,其渊源有宪法、法律、行政法规、部门规章、行政规范性文件、事业单位内部的规章制度、非政府组织的章程约定等等。本质上,公共管理活动中的法是“大多数政治优势者所确立的法律,或者,大多数我们径直而严格地使用‘法’一词所指称的规则,是普遍地强制约束政治社会成员的,或普遍地强制约束一类行为主体的”②规范。总之,凡是对公共管理具有规范作用的普遍性、强制性规则,皆属本文所谓的“法律”范畴。

“徒法不足以自行”③,完全的执法型管理者不能成为有效的领导者,更难具有出色的领导力。没有任何一个国家和组织是仅仅依靠法律条文来治理的。公共治理必须强调规则的多元性和有效性。在社会管理中,“我们都希望所有的领导是诚实、高尚、真实、公平、有道德感的……”④无论何时何地,选拔和接受一个领导者都有一定品德最低限度(法律也被称为最低限度的道德)。如果说“法律”属于组织的公共范畴,具有公共性,那么“品德”则具有个体差异性,它“是关于个体在思想、政治、道德、法制、个性、心理等方面所表现出的稳定的行为特征与倾向之总和”。⑤ 品德作为内在素质,可以通过外在的行为特征与评价方法来把握。具体来说,社会、组织可通过舆论、测评与考评等形式,来评价与影响个体的内在品德机制,进而影响其行为模式。

品德有一套不同于法律规则的运作机制。一般来说,这种“软约束”通过社会舆论、评价机制等方式发生作用,进而达到约束和激励领导者和领导行为的作用。社会舆论和组织成员对领导者的品德的评价构成了他的威信,这种威信对于领导者来说也是十分珍贵的无形资源,个人荣誉或者“声誉”又反过来会约束他的行为,甚至成为“负担”和强制,但领导者又总是极力追求这种 声誉。品德的这种内在约束机制是一种自主性的软约束,恰似“作茧自缚”,看似柔弱实则有力。这类似法官(尤其是英美法系)在实践中积累起来的个人威信,是司法权威的一个重要构成部分,但这一威信既非常崇高也非常脆弱。一旦有品德上的污点,不但法官(英美中法官为终身制)的职位不保,个人的威信和荣誉也丧失殆尽。这种不成文的对于法官品德的规范作用,甚至具有远远超出法律规范所具有的约束力量,影响到法官生活的各个方面,成为司法公正的坚强堡垒。

同理,我国传统社会中的乡绅,因品行、学问和地位建立的个人权威,使之成为乡土中国的非正式领导者,其中的品德行为的约束力也是非常强大有效,足以形成“慎独”的自我约束力量。可见有效的行为规范最重要的不在于是否成文化。⑥ 法律的道德化和道德的法律化是永不停歇的过程,法律规范与道德规范之间也并不泾渭分明,而是互动互补,浑然一体。实际上,法律在行为规范上并不总是合适和有效。20 世纪中期,纯粹法学派的哈特(H. L. A. Hart)和自然法学派的

---

① 《马克思恩格斯全集》第 18 卷,北京:人民出版社 1995 年版,第 341—344 页。

② 约翰·奥斯丁:《法理学的范围》,刘星译,北京:中国法制出版社 2002 年版,第 29 页。

③ 朱熹集注,陈戍国标点:《孟子·离娄上》,《四书集注》,长沙:岳麓书社 2004 年版,第 307 页。

④ 德波拉·巴瑞特:《领导力沟通》,邓天白等译,上海:复旦大学出版社 2013 年版,第 15 页。

⑤ 肖鸣政、Mark Cook:《人员素质测评》,北京:高等教育出版社 2012 年版,第 174 页。

⑥ 英美法系为不成文的判例制,如英国作为第一个宪政国家并没有成文的宪法文本,其宪法是由历史上积累而来的诸多宪法性文件、判例、惯例汇集而成。

富勒(L. L. Fuller)关于法律与道德的“世纪之争”也最终无果而终。① 无论是法官的职业道德,还是乡绅的伦理道德,以及本文所述公共组织的领导者的品德,都形成为一种强大的“道德规范”。对此,美国法学家罗斯科·庞德(Roscoe Pound)认为,“通常意义上的道德规范是指由个人组成的群体的习惯或风俗所支持的行为标准。基督徒的道德规范就是与基督教教义一致并被基督教所赞许的行为。儒家的道德规范就是儒家思想所推崇的行为。从这个方面来说,‘道德规范不是一种观念而是一个实在的体系’。……它无须被社会压力具体地加以支持或实施”。② 领导者品德就是基于这样一种道德规范所形成的素质特征,它经由外部道德体系作用于领导者的内心机制,形成一定的品德信念、意志、习惯与情感,起到了约束领导行为的规范作用。

二、领导力与领导权威形成中的法律与品德

如果说领导者和领导行为中的法律与品德,还是比较直观的话。那么,在领导力与领导权威的形成中,法律与品德的作用机制则是更加的隐蔽和深刻。

首先,领导力与领导权威的关键要素——服从——越来越法律化并祛魅化。马克斯·韦伯(Max Weber)区分了三种权威类型:传统型权威、魅力型权威和法理型权威。其中,传统权威有如英国女王,日本天皇;魅力型权威也称为克里斯玛(charismatic)权威,来自个人非凡品质,即本文的品德范畴;法理型(legal-rational)权威则来自法律的规定,即建立在一套非人格化的规则基础上。随着法治原则在社会中的发展,人类社会总体走向法理型社会,权威类型也逐渐朝向一个理性合法的权威架构发展:传统权威不断祛魅化,魅力型权威因人而异,难以定义,而法理型权威则不断加强和推广,无远弗届。大至国家、政府,小至各种各样的社会团体,都越来越重视领导关系的法律化。因为对公共组织的领导者而言,要提升领导力,必须在法理型权威的基础之上,才能培养自己的魅力型权威。只有建立在正式法律关系上的领导力和领导权威,才是稳定和明确的,才能最大化地实现领导绩效和领导目标。

如前文所述,无论宏观的人类社会演变,还是微观的具体公共组织发展,组织化和法律化都是不可逆转的进步趋势。所以,领导权威还与公共组织的性质特点、规模大小与发展阶段有关。一般来说,非正式组织中的领导权威主要来自传统权威与魅力型权威,但是,越是在正式组织中越依赖法定职权所形成的权威;如果组织处于初创阶段,或者组织结构比较简单,人数比较少的情况下,依靠领导者的个人的品德与才能就足以管理,这种情况下组织的制度建设较为原始甚至没有成文的规则;当组织发展到较为复杂和庞大,人数已经超过个人经验范围,无论是个体的领导还是集体的领导都无法准确驾驭时候,就必须通过制度建设来组织与管理。公共组织的发展总体上呈现出制度化、法律化的趋势,在领导方式上存在一个从人格化到非人格化,经验性管理到科学性管理,最终形成以法律制度为基础,以个人品德魅力为补充的权威结构。

其次,组织与个体的服从又不仅仅是法律性的,也有道德性。“恶法非法”讲的就是法律的道德性问题。一个国家和政府、事业单位和社会团体的管理只能依靠具有道德属性的法律才能有效治理。进一步地说,光靠法律难以实现有效的治理。2014 年 2 月 17 日,习近平总书记在中央党校省部级主要领导干部学习贯彻十八届三中全会精神全面深化改革专题研讨班提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”,到十八届四中全会

① 20 世纪中叶,西方法学界发生了一场影响深远的学术论战,交战的双方分别是英国法学家哈特与美国法学家富勒,论战的主题是法律与道德的关系,哈特主张纯粹的法学观点,认为法律无关于道德,主张“恶法亦法”,有《实证主义和法律与道德的分离》《法律的概念》;富勒认为法律之中必须包含道德的要求,主张“恶法非法”,有《法律的道德性》等。

② 罗斯科·庞德:《法理学》(第二卷),封丽霞译,北京:法律出版社 2007 年版,第 175 页。庞德属于综合法学派,区别于前述的哈特和富勒二人。

《决定》提出“依法治国和以德治国相结合的原则”是一以贯之的完整思想。就是将品德和法律都要作为国家治理的多元规则中的两大基础,不能顾此失彼,在强调依法治国的同时不能忽视领导者的道德素质和领导力的品德管理。其实,两千三百多年前的古希腊哲学家、政治学家亚里士多德就在《政治学》一书中,提出了一个关于法治的著名论断:“法治应包含两重意义:已成立的法律获得普遍的服从,而大家所服从的法律又应该本身是制订得良好的法律。”①此处所谓的“良好的法律”,主要意思就是法律的道德性,而非立法技术的完善与否。

我国自古以来就有强调领导者品德的传统。“为政以德,譬如北辰,居其所而众星拱之。”②讲的就是行政领导者要有品德,才能有群众的拥护。那种以为身居要职就自有权威的想法是错误的,仅在法律效力和法律行为上来理解领导力显然也是比较狭隘的。“仅依靠硬权力,很难使人信服。领导用以征服人,获得影响力的因素常常还有他的品德和恩泽。只会发号施令的领导不是好领导,领导权力不等于领导的威信。”③马克斯·韦伯认为领导的合法性也可以依赖于“对某个人以及他所揭示或规定的某规范或秩序(个人魅力权威的表现形式)所具有的特殊神圣性、英雄主义或非凡个人品质的效忠”。④ 对此,科林斯、马可夫斯基认为“一个人要成为卡里斯玛型的人物,就必须具有某些超常的品质”。⑤ 依据韦伯的权威类型理论,罗伯特·霍斯(Robert House)提出了“1976 年魅力型领导”(harismatic leadership)理论。⑥ 美国管理学家切斯特·巴纳德(Chester I. Barnard)在其著作中提出了“权威接受论”⑦,认为领导者的权威不是来自上级或组织的授予,而是来自下级的认可。上级只能授予领导者法定权力,而无法给予其权威。这些理论都在说明品德等人格魅力在领导权威中的重要性。

再次,在领导力与领导权威的形成中,法律与品德也已经成为公共管理实践中选人、用人的重要依据。2013 年 12 月,中共中央组织部颁布的《关于改进地方党政领导班子和领导干部政绩考核工作的通知》,提出了“选人用人不能简单以地区生产总值及增长率论英雄。要按照好干部的标准,根据干部的德才素质、工作需要、群众公认等情况综合评价干部”。2014 年新修订的《党政领导干部选拔任用工作条例》第 2 条规定了选拔任用党政领导干部的原则,其中第三个原则即是“德才兼备、以德为先原则”,关于党政领导干部的基本条件的规定中则提出了要“加强道德修养,讲党性、重品行、作表率”。可见党和国家是将品德素质作为领导者胜任力的第一标准。领导力从领导者的行为效力与性质来理解,划分为约束力和感召力,或者说刚性领导力和柔性领导力。前者是因职权而获得的领导力,它以法律为基础;后者是因威信而形成的领导力,它以个人品德为基础。它们在领导力的来源、性质、效力和规范方法等四个方面都具有明显的区别。

在正式组织中,一个人要成为领导者必须经过“法定”的程序才能担任领导职务。比如《村民委员会组织法》规定,“村民委员会”是村民的基层群众性自治组织,要担任它的领导者即村主任,根据该法第 11 条规定,“村民委员会主任、副主任和委员,由村民直接选举产生。任何组织或者个人不得指定、委派或者撤换村民委员会成员。”

---

① 亚里士多德:《政治学》,吴寿彭译,北京:商务印书馆 1965 年版,第 199 页。

② 朱熹集注,陈戍国标点:《论语·为政》,《四书集注》,第 61 页。

③ 车洪波、郑俊田:《领导科学》,北京:对外经贸大学出版社 2013 年版,第 81 页。

④ See Max Weber, *Economy and Sosiety: An Outline of Interpretive Sociology*, Edited by Guenther Roth & Claus Wittich, University of California Press, 1978, Vol. 1, p. 215.

⑤ 兰德尔·科林斯、迈克尔·马可夫斯基:《发现社会之旅——西方社会学思想述评》,李霞译,北京:中华书局 2006 年版,第 205 页。

⑥ Robert House(1977)用 4 个短语来定义魅力型领导:1. 支配性的;2. 强烈感染的;3. 充满自信的;4. 具有强烈的个人道德观感。See House, R. J. :1977, *A 1976 theory of charismatic leadership*, in Hunt, J. G. & Larson, L. L.

⑦ 参见切斯特·巴纳德:《经理人员的职能》,王永贵译,北京:机械工业出版社 2013 年版。

这里就规定了村委会的领导者的法定担任方式就是“选举”,实行选任制,同时排除了委任、调任等方式。在这种任职方式下,如果没有良好的品德与威望,实际上是很难当选的。也就是说这里的法定任职方式中实际上包含了品德要求。该法也明文提出了“增进团结、互相尊重、互相帮助”(第9条),“办事公道,廉洁奉公,热心为村民服务”(第10条)等品德性的要求。

最后,违反法律或品德失范可能导致领导力和领导权威的降低和丧失。领导者因违反法律而可能被免去职务,这是众所周知的。但是品德失范是否能成为罢免职务的原因?本文认为,这有一个量变与质变的判断,以及社会道德、职业道德的评价问题。比如2014年以来,中纪委就多次公布贪腐领导者的“与他人通奸”问题,并免去职务。“通奸”指有配偶的一方与配偶以外的异性自愿发生性行为,属于违反道德的行为。《中国共产党纪律处分条例》第150条规定:“与他人通奸,造成不良影响的,给予警告或者严重警告处分;情节较重的,给予撤销党内职务或者留党察看处分;情节严重的,给予开除党籍处分。”可见,在国家法律上“通奸”不能作为免去职务的依据,但是在党内法规中,则可以作为处罚领导干部的一个理由。对严重违反道德的行为,也需要通过法律化的方式予以处分,才能落实十八届四中全会《决定》提出的“既重视发挥法律的规范作用,又重视发挥道德的教化作用,以法治体现道德理念、强化法律对道德建设的促进作用,以道德滋养法治精神、强化道德对法治文化的支撑作用,实现法律和道德相辅相成、法治和德治相得益彰”。在这个方面,国家法律由于法理的限制而很难对道德问题进行规制,恰恰是给党内法规发挥作用留有了一定空间。党规严于国法,在中国共产党的党内法规中有大量关于道德规范的规定。所以十八届四中全会《决定》也提出了要“形成完善的党内法规体系”,以作为社会主义法治体系的重要补充部分。

三、领导者领导力提升与发挥中的法律与品德

法律与品德不仅在领导者和领导力的形成中具有重要的作用,而且伴随始终,其中主要就是在提升和发挥两个环节上。提升公共部门领导者领导力也是推进国家治理能力现代化的题中之义。

借助法律规制与品德修养提升领导者领导力,实际上就是要发挥两者的行为规范作用。在长期的管理实践中证明,光靠宣传、教育、提倡等方式并不能有效防治领导者违反法律与道德的行为,而必须诉诸具有规范作用的法律和道德。实际上,领导者领导力的形成与发挥是多因素作用的动态过程,法律与品德是其中具有规范功能的两种主要因素。任何公共组织既要提升领导者领导力,也要防止其腐败,需要同时加强领导者外在的法律规范和内在的品德约束。在管理活动中,领导力逻辑地展开为采取领导行为,建立领导权威,追求领导绩效,在此过程中,法律与品德的规范与促进作用,对领导者领导力的形成与消退、发挥与节制可以起到正向或反向的作用。

在领导行为与活动中如果丧失了支持道德形象和道德地位的品德素质,其组织授予的法律权力也难以保有和发挥。莱尼克(Lennick)和基尔(Kiel)强调,出色的道德技能不仅是个人领导力的核心元素,而且更是一种经营管理的优势。道德性弱智(moral stupidity)会使组织蒙受重大的损失。因此,与智力、体力相比,品德才是管理成功的核心。现实中,无论是企业管理还是公共管理,因领导者品德行为失范而导致的失败比比皆是,领导毕竟不是程序化的管理工作,也不是死板的执法工作,它强调领导伦理和道德形象,加强“官德”建设无论对组织还是领导者个人都是极为重要的事情。

提升领导力与约束领导力是矛盾统一的关系。孟德斯鸠有一个著名的论断,“权力不受约

束必然产生腐败”。① 这也是一个经过反复检验的历史经验。公共部门领导者的领导力本质上作为一种公权力也是如此,不受约束和规范,必然导致权力滥用和腐败,最终降低和丧失领导者的地位和领导力本身。法律规范作用主要是指约束力,也称为“拘束力”,是领导者可以采取约束、与强制被领导者从事某项工作的影响行为。在管理活动中,主体上有领导者与被领导者之分,这种划分由管理体制和职位安排而定,是一种广义的法律行为,并以领导行为来联动的。在这里,体现着“法律是人们用以调整人与人之间关系的行为规范,它反映一定的社会关系……”②法律的作用正是用来调整社会关系的一种规范,所以在一定意义上我们将法律的本质理解为法律关系,所有的社会关系都可以从法律关系或者法权关系进行分析与设计,并以权利和义务来调节领导者与被领导者之间的这种单向或双向的影响与被影响关系。对于行政管理中不同主体之间法律关系的规定具有一定的法律效力。“法律效力作为法内在的一种‘力’———涉及法律效力的来源问题。”③这是法律效力的渊源问题,在依法行政的精神和结构之下,公共部门领导者的职权都是来自法律的授权或委托。

法律与品德之所以构成领导力的两个基础,是因为他们在领导力形成与发挥过程中,是作为一种主要依据并具有规范和约束的作用。通过法律授权取得成为正式领导者的领导权力与领导权威,或者在实践中因品德的作用而产生“德高望重”的威信并且成为非正式领导者,或者因品德的作用促进法律授权所形成领导力的提升。

在行政管理中普遍遵循一个法律原则即职权法定原则。所以,在正式组织中存在“无法律无行政”的管理原理。领导力的发挥本质上是一种执法行为,政府部门是执法机关。④ 逾越职权范围或违反法定程序皆属违法;在非正式组织与正式组织中,品德所形成的权威也能成为支持领导行为的依据,并受之约束。法律与品德都为领导者领导力提供采取领导行为的“合法性”“合理性”与“合情性”,而不论这种合法性与合理性是通过法律正式授权的还是基于品德因素自然形成。

在任何组织的行政管理中,法律与品德并不截然分开和互不兼容。在法定的正式组织中,领导力需要品德的支持,在非法定的非正式组织中也需要某种规则的法律约束。领导力是权力因素与非权力因素共同作用的结果。其中,控制、支配作用等主要是权力因素起作用,激励、感召作用等是非权力因素发挥作用。在领导力形成与发挥中,法律与品德的作用机制具体表现为:领导者基于组织内外相关的法律与个人的品德素质要求与影响形成威信和职权,进而产生感召力、征服力、威慑力与约束力,最后在此基础上产生并且发挥着领导者领导力的柔性影响力与刚性影响力。具体地说,一方面基于品德素质形成威信。在威信基础上产生感召力与征服力,在感召力与征服力基础上再产生与发挥柔性影响力;另一方面,基于法律形成职权。在职权基础上产生威慑力与约束力,在威慑力与约束力基础上再产生与发挥刚性影响力;柔性影响力与刚性影响力,即合成了领导者的领导力。

从现实来看,以法律规范领导力的形成和发挥,体现了法治国家的治理精神。习近平在 2014 年 10 月 27 日的中央全面深化改革领导小组第六次会议发表重要讲话强调,全面深化改革需要法治保障,全面推进依法治国也需要深化改革,切实提高运用法治思维和法治方式推进改革的能力和水平。公共部门的领导力本质上是一种“公权力”,这种公权力,与私人部门的工商管理者的管理权有本质区别。私人部门的领导者领导力本质上是财产所有权及其代理,属于私法性质的“权利”。在政府部门、事业单位等公共部门中,领导者必须遵守更为严格的法律规定。实际上,在法

① 孟德斯鸠:《论法的精神》,严复译,北京:三联书店 2009 年版,第 169 页。
② 付子堂:《法理学初阶》,北京:法律出版社 2013 年版,第 98 页。
③ 付子堂:《法理学初阶》,第 153 页。
④ 我国现行《宪法》(1982 年)第三章“国家机构”第三节“国务院”的开头就规定了政府的法律性质。参见该法第 85 条:“中华人民共和国国务院,即中央人民政府,是最高国家权力机关的执行机关,是最高国家行政机关。”

治社会中不懂法、不信法已成某些领导干部的软肋。

十八届四中全会《决定》指出,要推进多层次多领域依法治理。坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理,提高社会治理法治化水平。深入深化基层组织和部门、行业依法治理,支持各类社会主体自我约束、自我管理。发挥市民公约、乡规民约、行业规章、团体章程等社会规范在社会治理中的积极作用。① 一般来说,越是规范化、法治化的公共组织中,领导行为的法律效力或法律属性就更加明显。对于政府部门和事业单位(法律授权或者政府委托),任何具有法律效力的领导行为(包括外部行政行为和内部行政行为)都必须遵循法律上的合法行政原则(合法性)和合理行政原则(合理性)。裁量行为必须限定在合理范围之内,决策行为必须讲究诚信(行政法上的信赖保护原则),并有适当法律依据和正当理由,在必要时候还需做出说明或听证,否则即为违法或恣意。而前提是通过法律对领导行为的条件、方式、期限、对象和效力等做出规范。申言之,领导岗位和领导权限的设置也正是为了公共利益所需要的法律秩序。这就是政府管理中的“无法律无行政”法律原则,构成了现代政府依法行政根本原则和法治政府的价值目标。

四、领导者领导力与领导绩效评估中的法律与品德

领导力作为一种公共权力,在公共组织中存在“必要的恶”的可能性。领导力不是目的,而是手段,提升领导力的目的最终在于提高领导绩效,提供公共服务。如果领导力很强、很高却又缺乏规制和约束,对于组织和个人来说都是极为危险的事情,由此引发的权力滥用与腐败的案例已是举不胜举。因此,需要法律与品德共同对于领导者的领导力进行约束与规范,需要德治与法治的相互配合与交融,共同组成一个有效促进、维护与控制领导力发挥的体系。法律与品德不仅在领导力形成、提升和发挥中具有规范作用,而且还在领导绩效中具有重要作用。鉴于法律与品德在领导力建设中的重要作用,实际上关于领导者的绩效评估和领导力的评价中,必须考虑法律与品德的维度,并通过适当的方法加以量化,以便成为干部考核中的指标。所以,十八届四中全会《决定》中提出“把法治建设成效作为衡量各级领导班子和领导干部工作实绩重要内容,纳入政绩考核指标体系”。

领导绩效是指领导者在公共管理活动中,基于组织目标发挥领导作用,采取领导行为进行管理的绩效,领导绩效直接表明领导力的高低及其效率。影响领导绩效的因素固然有很多种,但是法律与品德无疑是其中最重要的两种。在公共组织的管理实践中,法律与品德这两个自变量的任何变化,都可能导致因变量领导绩效的变化。品德值变动情况包括公共组织领导者的更换或领导者品德的变化两种;法律值变动包括法制状况的进步或倒退,加强或者削弱。

法律义务的履行主要是依靠外部规范的他律,道德义务的履行主要是依靠内部规范的自律。品德素质是以个人的自我评价、他人评价的方式或者两者综合为特点的方式来调整人们的内心意愿和行为,它是靠社会舆论、社会习俗和人们的内心信念来保证领导行为的选择与实行的。② 领导行为的内部规范,更多的需要领导者通过品德素质的自省与自觉产生自律机制,或者基于品德素质通过舆论、评价、反馈和回应等外在方式对领导者自我产生“道德强制”或“道德压迫”,使自己不得不遵守一定的道德规范。品德素质对于领导者的行为同样具有某种程度的强制性。区别法律规范在于,道德规范的功能机制没有那么迅速和强硬,也没有专门的机关和人员来保证实施,依赖的是品德素质中的信念、意志、习惯或者基于品德中的认知与情感对于社会舆论、社会习俗认同的方式来实现的,是一种比较弹性的软约束。因为领导者的领导行为具有一定的自由裁量权,领导者

① 参见 2014 年 10 月 23 日中国共产党第十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》。

② 张文显:《法理学》,北京:高等教育出版社 2003 年版,第 468 页。

可以将权力用于好的目的或坏的目的,其中包括领导者的个人价值观和道德准则在内的品德素质可能是决定其如何运用各种权力来源的最重要因素。① 所以将道德上“自我约束”完全视为个人事务,既不符合公共管理的需要,也不符合伦理学的原理。

十八届四中全会《决定》指出,要“建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制”,“建立领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究制度。”同时“发挥法治在解决道德领域突出问题中的作用”,以及“完善纠错问责机制,健全责令公开道歉、停职检查、引咎辞职、责令辞职、罢免等问责方式和程序。”②由此不难看出,提升领导绩效,从规范上来看,有两种路径,或增加法律值,或提高品德值。

第一种方法,如在领导者及其品德水平不变的情况下,需要加强组织的法律建设,让管理活动走向规范化、制度化,健全规章制度,加强执行力度,使得组织生活更加法治化。这提示公共管理的制度建设对于提高领导绩效的重要性。这个方法提示,对于具体的领导者个人而言,假定本人的品德素质是稳定不变的(也有可能提高),那么要提高领导力就主要应着力于法律规范方面的建设。这里存在一个矛盾。因为法律规范具有非人格化的特点,是一种普遍适用的规定,并不指向特定的领导者个人。这样,法制建设与领导力建设又如何联动?如果法制建设不能有效促进领导者领导力的提升,又如何保证领导者推进法制建设的动机?这就是现实中,很多部门和单位领导者热衷树立个人权威,施加个人恩惠,而不是树立制度规章权威的一个重要原因。这样的一种行为模式显然违背了组织目的,也最终阻碍了领导者领导力的有效提升,实际上是一种落后的、短视的领导观念。比如,“上午八点钟到办公室,否则作为迟到处理”这条规定,建立的是工作时间的制度。对于领导力建设而言,一方面提供实行领导行为的依据,另一方面也创制了一种组织工作的秩序。领导力的确立和提升,恰恰是建立在这种法律依据和法律秩序基础之上的。试想,如果没有这条规定或者有这条规定不去执行,上班时间可早可晚,甚至可来可不来,工作时间处于无秩序状态,在这种组织管理中是混乱的,领导力及其提升也就无从谈起。

第二种方法,如在既定的公共组织内,法制状况不变,要提高领导绩效,就需要提高领导者的品德值。具体来说有两种方式:一是更换品德素质更高的领导者;二是使现任领导者的品德素质经过学习修养得以提高。第一种方式,为领导干部的选拔提供了参考。所以,在党政领导干部的任职基本条件中明确规定了对品德的要求。要保证和提高公共部门的领导力,就要在聘用和选拔领导者的时候注重品德素质的考察。在考察拟任人选中就强调“突出考察政治品质和道德品行,深入了解理想信念、政治纪律、坚持原则、敢于担当、开展批评和自我批评、行为操守等方面的情况”③。

第二种方式,为领导干部的品德素养培训、学习提供了依据。相对前者这是一种动态的,用发展的眼光来看待领导者品德素质的方式。注重学习和培训领导干部,注重思想建设与品德建设,实际上是中国共产党干部人事管理体制的一大优势和传统。同时,“为政以德”也是我国古代文官制度的传统。通过以上两种方式提升领导者的品德素质,可以发挥其运用法律的水平与依法行政的自觉性、能动性,实现领导绩效提升的目标。

总之,对组织而言,需要注重提高领导者的品德素质,选拔品德更高的人担任领导职位;对于领导者个人而言,需要不断提高自身品德素养。这样才能达到不断提高领导力与领导绩效的目的。

---

① 理查德 L. 哈格斯、罗伯特 C. 吉纳特、戈登 J. 柯菲:《领导学——在实践中提升领导力》,朱舟译,北京:机械工业出版社 2012 年版,第 98 页。

② 参见 2014 年 10 月 23 日中国共产党第十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》。

③ 参见 2014 年 1 月 15 日中央颁布的《党政领导干部选拔任用工作条例》。

五、结语:建构法治与德治相结合的领导力建设新模式

基于前文的分析,我们认为建构领导者领导力建设的法律与品德的共同规范体系与模式,是落实十八届四中全会《决定》所指出的“坚持依法治国和以德治国相结合”的原则的重要体现,是依法治国精神贯彻落实到依法治吏上的具体体现。当前,我国公共部门尤其是党政部门的领导者领导力建设极为重要,一方面需要强有力的领导者和有效的领导力,另一方面又要加强法律规范和道德约束,促进领导者领导力的提升与发挥。

对公共组织而言,应注重法律与品德方面的绩效考核,考评领导者对推进本单位规章制度建设和道德建设方面的成绩,提高领导者的法律意识和品德素养。对于领导者本人而言,就是要做一个守法、尚德的人。守法,有积极与消极之分,消极守法为不违法,积极守法为自觉适用法律,推进法制,在本人工作范围内促进组织的法制化;尚德,有个体与组织之别,有领导者与被领导者之分。个人尚德为积极修身立德,组织尚德则以道德规范、道德风范与道德文化建设为基础,以尊重品德贤人、爱护品德人物与学习品德模范为重点;被领导者尚德,以遵守道德规范、践行品德信念为标准,领导者尚德,则不但是自己尚德,更要以个人品德之魅力与模范之品行影响他人与下属,进而影响组织与淳化社会,促进依法治国、依法治理与依法行政的进程,实现国家治理体系与治理能力建设中德治与法治相互促进、共同发展与提高领导者领导力的目标。

A Comparative Analysis of the Law and Moral Integrity in the Formation and Exertion of Leaders' Leadership

Xiao Mingzheng Long Fengzhao

(*School of Government*, *Peking University*, *Beijing* 100871, *China*)

Abstract: the Fourth Plenary Session of the 18th CPC Central Committee advanced the principle of combining the rule of law and moral integrity. Therefore we intend to explore leaders' leadership in relation to the moral and legal issues, the mechanism and value analysis of the moral requirements and legal problems for the selection and appointment of leaders, and especially the strengthening of the moral integrity and the rule of law in the leaders´ management, with the help of a legal system design. Moral integrity further requires the normalization and improvement of leadership. On the one hand, with the authority of law and moral integrity, we argue that leaders should have sufficient legitimate leadership and authority, so as to be provided with a display platform, social influence and behavior protection. On the other hand, we should, by means of the moral behavior standard and the restriction of the legal system, make the leaders to exert their leadership and authority in a more normalized, rational, beneficial and sustainable way.

Key words: leadership, talented leader, moral integrity, law

(责任编辑 刘曙光)